JUL202021_06B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案由：10447639 日期：WL. 20, 2021

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名牙医/经理，寻求作为持有高级学位的专业人士类别成员的第二优先移民分类，以及针对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士类别成员的分类资格，但她未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张她有资格获得国家利益豁免。

在这些程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士类别成员或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件且属于持有高级学位或同等学历的专业人士类别成员的移民，或

因其在科学、艺术或商业方面具有特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福利，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项中关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法或相关法规均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在申请人已确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。该事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行这一分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟从事的事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献中的国家利益是否

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (Aug. 28, 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士类别成员的资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟从事的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下具有国家重要性。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下的资格主张，申请人表示她打算开办一家公司，将“ 在佛罗里达州I I提供全方位的牙科服务 ”。申请人将担任“ 该企业的创始人、所有者和总经理，管理整个业务运营 ”。她将开设一间办公室和一辆“ 设备齐全的房车，服务于服务不足的社区和老年生活设施 ”。她还计划在 5 年内开设两家牙科诊所，并“ 与 PPO 和 HMO 牙科保险公司谈判便携式合同，并在开业后 3 个月内完成公司的 Medicaid 合同 ”。申请人还表示，她的公司将使用“ 低成本且高效的技术提供负担得起的预防性牙科服务，这将使低收入家庭和个人能够获得牙科护理 ”。她还表示，公司还将向当地社区提供预防性护理教育，并“ 通过为当地专业人士直接和间接创造就业机会，促进佛罗里达州和美国的经济增长 ”。此外，她表示美国及佛罗里达州牙科从业人员严重短缺，申请人的事业将“ 增进社会福利 ”。

记录中包含关于美国牙医短缺、佛罗里达州牙医需求增长以及牙科护理医疗需求的信息。记录支持审理主任的认定，即申请人拟经营牙科诊所的工作具有实质性价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 该外国国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，“ 我们寻找拟从事事业的更广泛影响 ”，并且“ [一项]事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，at 890。

在上诉中，申请人主张，“ 医疗保健和牙科护理的重要性，加上该领域专业人员短缺以及有牙齿问题的人的超额支出，有助于人们理解[原文如此]为什么[申请人的]事业将产生惠及

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

超出公司预期患者和员工的范围。”她主张，由于她的企业将为牙科护理需求地区的牙医提供服务，她通过牙科医疗保健和创造就业帮助社区，且她拟议的事业所带来的影响超出其公司员工和客户的范围。申请人进一步表示，她“正致力于在美国取得牙医执照，并创建一家企业以雇用其他牙医”，且她的创业将“一次一名牙医地填补数千个空缺职位的缺口”。此外，申请人声称其拟议事业“将创造9个直接就业岗位”和无数间接就业岗位。

为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的陈述反映其有意创建和经营一家牙科诊所和流动牙科诊所，但她未提供充分信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定记录未显示申请人拟议事业将充分超出其企业及其客户范围，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域、医疗保健行业或美国经济。

此外，提交的支持性证据不足以确立申请人的主张。具体而言，在审查[已隐去]的2020-2025年商业计划时，有若干领域缺乏支持性证据以佐证该商业计划。商业计划表明，申请人的公司将在[已隐去]佛罗里达州提供全方位牙科服务。该商业计划包括市场分析、关于公司及其服务的信息、财务预测和预估、关于启动资金的说明，以及公司管理和人员的描述。商业计划提供的销售预测为第一年1,254,481美元、第二年2,180,352美元，至第五年高达4,369,173美元。然而，申请人未充分解释这些销售预测是如何计算的。商业计划称，公司将通过保险公司列为“网络内”机构，并将在第一年内接受Medicaid患者，以建立客户基础。然而，商业计划未提供任何证据说明完成与Medicaid和保险提供商的这些协议需要多长时间。此外，申请人似乎没有自己的客户基础来快速支撑第一年的运营。因此，难以理解该商业计划如何在短时间内达到这些庞大的销售数字。尽管商业计划称佛罗里达州对牙医的需求很高，但仍不清楚该计划如何为申请人的新牙科诊所预测这些销售额。

关于未来人员配置，申请人的商业计划预计[已隐去]将以9名员工起步，到第三年增至20名员工。第一年的工资总额预计为533,700美元，到第五年将增至1,633,691美元。同样，商业计划未提供充分证据说明[已隐去]作为一家没有办公空间、没有既有客户、且未与保险公司敲定协议的新企业，如何在第一年内雇用9名员工。此外，申请人未证明她拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来实质性积极经济影响。具体而言，她未显示其公司未来的人员配置水平和商业活动将带来实质性经济利益

在佛罗里达州或美国。虽然该公司的销售预测表明其具有增长潜力，但并未证明申请人创业给地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人声称其公司将雇用美国员工，但她未提供充分证据证明她将在该地区雇用大量工人，或她的创业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口带来实质性经济利益。申请人也未证明，因其公司未来牙科服务和牙科预防教育而降低的医疗保健成本将实质性影响佛罗里达州或全国的Medicare和Medicaid节省。

记录中的证据在启动资金方面也不充分。商业计划第15页称，新企业将“ 需要约290,000美元用于启动支出，以为患者准备场地 ”，且“ 销售增长将为额外人员和用于门诊外展的房车提供资金 ”。申请人主张，商业计划称初始设置仅需142,000美元即可完成。申请人表示该项目将自筹资金，她将投入个人资金，直至企业建立收入和信用。申请人进一步表示，她和丈夫在巴西拥有两处房产，其价值足以覆盖新美国企业所需的启动资金。然而，经审查巴西两处房产的登记文件，似乎其中一处房产由[已隐去]拥有，第二处房产由[已隐去]拥有。因此，根据提交的文件，申请人或其丈夫似乎并不拥有这两套公寓中的任何一套。此外，没有证据表明这些公寓可以出售以为新的美国牙科诊所提供资金。

此外，申请人表示她会考虑投资者帮助资助新诊所，并提交了两份个人意向书，声明他们有兴趣向申请人的企业投资金钱以换取货币资本权益。根据提交的两封信函，投资者将合计提供35,000.00美元用于对美国公司的投资。然而，这些信函仅是意向通知，而非对美国公司的实际投资协议，且35,000美元的金额不足以覆盖预测的启动费用。

申请人必须通过独立、客观的证据解决这些不一致之处，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。未解决的重要不一致可能导致我们重新评估为支持所请求移民利益而提交的其他证据的可靠性和充分性。Id.

此外，尽管申请人提供了表明美国面临牙医短缺的信息，但这一所报告的短缺并不使单个牙科服务企业的工作在Dhanasar框架下具有国家重要性。关于申请人开设牙科诊所提供牙科服务的意图，美国劳工部通过劳工证程序处理合格工人短缺问题。因此，仅凭短缺并不能证明豁免劳工证要求将有利于美国。在此，申请人未显示其拟议工作将对牙科领域或美国医疗保健行业产生更广泛影响。因此，其拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未证明其符合资格或经自由裁量本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。